

Wirkungsloser Druck: "Pariastaat" Simbabwe zwischen westlichen Sanktionen und regionaler Solidarität

Stübig, Steffen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stübig, S. (2007). *Wirkungsloser Druck: "Pariastaat" Simbabwe zwischen westlichen Sanktionen und regionaler Solidarität*. (GIGA Focus Afrika, 5). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276957>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wirkungsloser Druck: „Pariastaat“ Simbabwe zwischen westlichen Sanktionen und regionaler Solidarität

Steffen Stübig

Die Staatschefs der SADC forderten am 29. März 2007 die Aufhebung aller Sanktionen gegen das Regime Mugabe im krisengeschüttelten Simbabwe. Derweil hat die EU am 24. April als Reaktion auf die jüngsten Ausschreitungen in dem Land die Reisesanktionen gegen die politische Elite ausgeweitet.

Analyse:

Seit den beanstandeten Präsidentschaftswahlen im Jahre 2002 haben die EU, die USA sowie einige Mitglieder des Commonwealth gezielte Sanktionen gegen die politische Elite verhängt – aber weitgehend ohne Erfolg:

- Die Menschenrechtslage ist weiterhin prekär und die Bevölkerung ist abhängig von Lebensmittelhilfe.
- Teilweise kann das Regime den externen Druck benutzen, um seine Herrschaft zu stabilisieren.
- Die Sanktionen gegen die Führungselite weisen viele Lücken auf, so dass negative Auswirkungen umgangen werden können.
- Die Gründe dafür liegen hauptsächlich in der Solidarität afrikanischer Regierungen mit Simbabwe und in der Unterstützung durch das Mitglied des VN-Sicherheitsrates China.
- Da Sanktionen und „stille Diplomatie“ ohne Ergebnis blieben, erscheint eine neue Strategie gegenüber „Pariastaaten“ wie Simbabwe notwendig.

Key words: Politische Sanktionen, Pariastaat, Regimestabilität, Simbabwe

1. Hintergrund

Simbabwe befindet sich seit über einem Jahrzehnt in einer wirtschaftlichen Abwärtsspirale, die zu einer äußerst fatalen Situation für die Bevölkerung geführt hat. Weite Teile der Industrie liegen brach, die Arbeitslosigkeit liegt bei etwa 80 %, die Inflationsrate bei über 2.000 %. Drei Millionen Menschen (etwa ein Viertel der Gesamtbevölkerung) sind aus Simbabwe abgewandert, davon schätzungsweise zwei Millionen nach Südafrika; ungefähr 20 % der Bevölkerung sind an HIV erkrankt.

Die seit Ende der 1990er Jahre unter chaotischen Bedingungen durchgeführte und von gewaltsamen Auseinandersetzungen begleitete Landreform sollte die kolonialen Besitzstrukturen beseitigen, hatte aber starke Ernteeinbrüche zur Folge. Die Bevölkerung ist heute in hohem Maße von Nahrungsmittelhilfe abhängig. Innerhalb des Landes regte sich Protest gegen den Kurs der Regierung. Die politischen Spannungen eskalierten, als mit der *Movement for Democratic Change* (MDC) unter dem Gewerkschaftsführer Morgan Tsvangirai ein ernstzunehmender Gegner für die regierende *Zimbabwe African National Unity – Patriotic Front* (ZANU-PF) bei den Wahlen 2000 antrat. Obwohl die ZANU-PF ihre Herrschaft behaupten konnte, waren auch die folgenden Wahlen von politischer Repression, Gewalt und Einschüchterung geprägt.

2005 wurden durch die Operation Murambatsvina („Restore Order“) informelle Siedlungen in Harare mit brutaler Gewalt geräumt und zerstört. Rund 700.000 Menschen waren direkt, etwa 2,4 Millionen indirekt betroffen. Zuletzt erregte das Regime um Präsident Robert Mugabe internationales Aufsehen, als im Frühjahr 2007 Kundgebungen der Opposition gewaltsam aufgelöst wurden und mehrere Oppositionelle, darunter Tsvangirai, in Polizeigewahrsam schwer misshandelt wurden.

2. Internationale Reaktionen

Großbritannien

Die ehemalige Kolonialmacht Großbritannien machte sich früh für eine Isolierung Simbawwes stark (Tabelle 1). Bereits 1997 wurde die Lieferung von Fahrzeugen an die simbabwische Polizei verweigert. Den Anlass gab Mugabes „Hitlist“ mit 1.500 zu enteignenden Farmen, die sich im Besitz von Nachkommen britischer Siedler befanden. Mugabe stand zu dem Zeitpunkt innenpolitisch selbst unter Druck, die lange

verschleppte Landreform anzugehen. Zu Entschädigungszahlungen sah er Großbritannien verpflichtet – entsprechend dem Lancaster-House-Abkommen (1979) zur Unabhängigkeit Simbawwes.

Die neue Regierung unter Tony Blair widersprach diesen Forderungen jedoch vehement und das Regime um Mugabe wurde Ziel polemischer Kritik. Schließlich koppelte Großbritannien auf einer Landkonferenz in Harare 1998 die Bereitschaft zur Zahlung von Finanzmitteln an Fairness, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Nachhaltigkeit – Bedingungen, die man in London nie erfüllt sah. Im Mai 2000 erließ die Regierung Blair gezielte Sanktionen, die auch als Unterstützung der Opposition in den bevorstehenden Parlamentswahlen gelten sollten. Die Sanktionen umfassten:

- ein Waffenembargo,
- die Einfrierung von Finanzguthaben und
- Einreiseverbote für Teile der politischen Elite,
- die Reduzierung der bilateralen Hilfe um ein Drittel.

Europäische Union

Nach anfänglicher Passivität wurde die EU aufgrund des sehr negativen EU-Wahlbeobachterberichts von 2000 aktiv. Sie konzentrierte sich zunächst auf eine weitere Beobachtungsmission zur Präsidentschaftswahl 2002 und verlangte im Vorfeld politische Konsultationen. Das folgende Treffen EU-Simbabwe wurde von der ZANU-PF jedoch dazu genutzt, um gegen Großbritannien und dessen vermeintlich großen Einfluss auf die EU-Politik zu polemisieren. Obgleich Großbritannien sicherlich als ein treibender Akteur für das Engagement der EU zu betrachten ist, distanzieren sich EU-Politiker von Mugabes Anschuldigungen, London diktiert die Simbabwepolitik. Dass der Leiter der EU-Beobachtungsmission nicht ins Land gelassen wurde, wurde als weitere Provokation Mugabes gewertet. Die Mission war damit gescheitert, die EU reagierte mit Sanktionen.

Der Sanktionstext stellte fest, dass die Regierung Simbawwes an der Einschüchterung politischer Gegner und der unabhängigen Presse beteiligt sei und dass schwere Menschenrechtsverstöße vorlägen. Die Sanktionen wurden zunächst gegen 20 Einzelpersonen (vornehmlich Regierungsvertreter und Militärs) erhoben und nach und nach auf 129 Personen, die im Zusammenhang mit dem angeprangerten Verhalten des Regimes standen, ausgeweitet – zuletzt als Reaktion auf die gewaltsame Niederschlagung

Tabelle 1: Zeitleiste

Jahr	Ereignisse in Simbabwe	Internationale Reaktionen	
		Akteur	Maßnahme
1997	• 1.500 Farmen werden zur Enteignung ausgeschrieben	Großbritannien	• Kompensationszahlungen für die Landumverteilung werden ausgesetzt • Kontrolle der Rüstungslieferungen
1998	• Eskalierende Proteste gegen den Regierungskurs	International	• Landkonferenz in Harare
1999	• Gründung der MDC	IWF	• Einstellung der Zusammenarbeit
		Südafrika	• Beginn der stillen Diplomatie
2000	• Verfassungsreferendum scheitert • Beginn gewaltsamer Farmbesetzungen • ZANU-PF gewinnt die Parlamentswahlen	Großbritannien	• Waffenembargo, Reise- und Finanzsanktionen • Beschränkung der Entwicklungs- und Finanzhilfe
		International	• Kritik an den Wahlen
		Weltbank	• Einstellung der Zusammenarbeit
2002	• Wahlbeobachtermission der EU wird verhindert • Mugabe gewinnt die Präsidentschaftswahlen	EU, USA, Kanada, Schweiz, Neuseeland, Australien (im Folgenden: Westen)	• Waffenembargo, Reise- und Finanzsanktionen • Beschränkung der Entwicklungs- und Finanzhilfe • Kritik an den Wahlen
		Commonwealth	• Aussetzung von Simbawwes Mitgliedschaft
2003	• Austritt aus dem Commonwealth	Weltbank	• Einstellung der Zusammenarbeit
2005	• ZANU-PF gewinnt die Parlamentswahlen • Operation Murambatsvina	Westen	• Kritik an den Parlamentswahlen
		VN, Sicherheitsrat	• Fact-Finding Mission zur Operation Murambatsvina, Diskussion im Sicherheitsrat
2006		AU	• Interne Resolution zur Operation Murambatsvina (wird nicht angenommen)
		SADC	• Nichtöffentliche Kritik beim SADC-Gipfeltreffen • Einsetzung einer neuen Vermittlungsinitiative
2007	• Tsvangirai und andere Oppositionelle werden in Polizeigewahrsam misshandelt • Mugabe kündigt an, bei den Präsidentschaftswahlen 2008 erneut zu kandidieren	Westen, AU, VN-Generalsekretär	• Kritik an der Zunahme gewaltsamer Ausschreitungen
		VN-Menschenrechtsrat	• Mehrfach kritische Debatten
		EU	• Ausweitung des sanktionierten Personenkreises
		SADC	• Forderung, die Sanktionen aufzuheben
		Sambia	• Erste öffentliche Kritik an Mugabe
		Tansania	• Vermittlungsinitiative

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

einer Oppositionskundgebung und die Misshandlung führender MDC-Politiker durch die Polizei. Die Sanktionen umfassten:

- die Einfrierung von Finanzguthaben,
- Einreiseverbote in die EU,
- ein vollständiges Embargo militärisch nutzbaren Materials und
- die Beschränkung der Entwicklungshilfe auf humanitäre Nothilfe und soziale Projekte.

USA

Neben Großbritannien haben sich auch die USA frühzeitig für die Verhängung von Sanktionen stark gemacht. Im US-Kongress wurde bereits 2001 die Grundlage für entsprechende Maßnahmen durch den „Zimbabwe Democracy and Economic Recovery Act“ geschaffen. Folgende Sanktionen wurden 2002 gegen mehr als 200 Firmen und Einzelpersonen erlassen:

- die Einfrierung von Finanzguthaben und
- Einreiseverbote in die USA für die genannten Einzelpersonen und Firmen.

Jedoch traten die Maßnahmen erst 2003 in Kraft. Die Verzögerung ließ dem Regime genügend Zeit, betroffene Finanzguthaben vor der Einfrierung zu retten.

Bei ihrer Amtseinführung 2005 zählte die US-Außenministerin Condoleezza Rice Simbabwe zu den sechs „Außenposten der Tyrannei“, was die bis dahin deutlichste Verurteilung darstellte. Zusammen mit Großbritannien gehören die USA zu den größten Gegnern von Südafrikas stiller Diplomatie gegenüber Mugabe.

Commonwealth

Das Commonwealth war lange Zeit über Simbabwe uneins. Erst der sehr negativ ausgefallene Bericht der Commonwealth-Wahlbeobachtermission 2002 gab den Anlass zu einem Engagement. Auch hier erwies sich Großbritannien als Motor für eine Isolierung Simbawwes. Nach diplomatischen Konsultationen der Troika Nigeria, Südafrika und Australien konnte über Blairs Vorschlag, die Mitgliedschaft Simbawwes für ein Jahr auszusetzen, Einigkeit erzielt werden.

Da den Commonwealth-Mitgliedern Australien, Kanada und Neuseeland diese Maßnahme nicht weit genug ging, haben auch sie sich den Reise- und Finanzsanktionen gegen die politischen Eliten Simbawwes angeschlossen. Als 2003 die Aussetzung der Mitgliedschaft verlängert werden sollte, reagierte Mugabe im Dezember mit dem Austritt aus dem Commonwealth.

Vereinte Nationen

Im Sicherheitsrat wurde die Situation in Simbabwe bisher nur indirekt angesprochen. Am 30.6.2005 wurde der Direktor des *World Food Programme* zu einer Sitzung des Gremiums über Afrikas Nahrungsmittelkrisen geladen. Vor allem die Botschafter Großbritanniens und der USA nutzten diese Gelegenheit, um über die Regierung Mugabe Beschwerde zu führen. Ein zweites Mal war Simbabwe Thema, als sich die Mitglieder des Sicherheitsrates in nichtöffentlicher Sitzung den Bericht der Sondergesandten Anna Tibaijuka zur Operation Murabatsvina vorstellen ließen.

Im März 2007 versuchte Großbritannien, Simbabwe auf die Tagesordnung des Sicherheitsrates zu bringen. Auch der VN-Generalsekretär Ban Ki Moon hat sich im März missbilligend zur Eskalation der Gewalt in Simbabwe geäußert. Ein weiteres Engagement des Sicherheitsrates aber war unter der Sicherheitsratspräsidentschaft Südafrikas nicht durchzusetzen.¹

Auch das ständige Mitglied China steht einer kritischeren Beschäftigung des Sicherheitsrates mit Simbabwe entgegen. Seit einigen Jahren gibt es eine verstärkte Kooperation zwischen Peking und Harare. So kann auch in Zukunft mit einer Blockadehaltung Chinas gerechnet werden.

Desgleichen blieb die Menschenrechtskommission der VN untätig und die von der EU seit 2002 jährlich eingebrachten Resolutionsvorschläge wurden nicht angenommen. Im Menschenrechtsrat, der Nachfolgeorganisation der umstrittenen Menschenrechtskommission, hat sich hieran nicht viel geändert. Obwohl die Lage in Simbabwe dieses Jahr mehrfach beanstandet wurde, hat der Rat keine Resolution verabschiedet – zu viele Mitglieder des Gremiums verhalten sich solidarisch mit Mugabe.

Internationaler Währungsfonds und Weltbank

Der *Internationale Währungsfonds* (IWF) hat bereits 1999 die Zusammenarbeit mit Simbabwe eingestellt. 2003 wurden dem Land die Stimmrechte entzogen und ein Verfahren initiiert, um dessen Mitgliedschaft aufzuheben. Die Fristen zur Umsetzung des Verfahrens wurden seither immer wieder verlängert. Auch die Weltbank hat seit 2000 die offizielle Zusammenarbeit eingestellt.

Der Grund für den Abbruch der offiziellen Beziehungen lag in der mangelnden Kreditrückzahlung. Gleichzeitig machten die sanktionierenden Länder in der Weltbank und dem IWF ihre politischen Interessen geltend und blockierten Simbabwe den Zugang zu günstigen Krediten.

Mehrfach hat der Direktor der Zentralbank, Gideon Gono, in letzter Minute Devisen zusammengekratzt, um fällige Beiträge anzuzahlen. Der IMF hat das Verfahren zur Aufhebung der Mitgliedschaft deshalb 2006 eingestellt. Die Sanktionen werden jedoch aufrechterhalten, weil Simbabwe weiterhin im Zahlungsrückstand bleibt.²

¹ The Guardian, 21.3.2007.

² IMF Press Release 07/30, 23.2.2007.

Bis jetzt haben sich die *Afrikanische Union* (AU) und die *Southern African Development Community* (SADC) zu Simbabwe innenpolitischer Lage weitgehend neutral verhalten. Auf bilateraler Ebene wurden immer wieder Kredite gewährt. Die gemeinsame Erfahrung des Befreiungskampfes verschafft Mugabe, der selbst im militärischen Widerstand aktiv war, erheblichen Sympathievorschuss in den Nachbarstaaten.

Intern mehren sich hingegen die Gelegenheiten, bei denen die Krise in Simbabwe thematisiert wird. So wurde am 5.12.2005 eine Resolution der *African Commission on Human and People's Rights* der AU veröffentlicht, die vor dem Hintergrund der Operation Murambatsvina die Regierung Simbawes aufforderte, die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Beim AU-Gipfel im Januar 2006 wurde die Resolution zwar nicht angenommen, die jüngsten Entwicklungen wurden aber missbilligend kommentiert.

Nach außen zeigt sich auch die SADC geschlossen. Auf dem Sondergipfel zur politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Situation der Region am 28./29.3.2007 in Dar es Salaam war Simbabwe eines der Hauptthemen.³ Im Abschlussdokument erklärten sich die Staatshäupter der SADC jedoch solidarisch mit der Regierung Simbawes und forderte, sämtliche Sanktionen aufzuheben.⁴

Hinter den Kulissen gab es aber deutliche Anzeichen der Unzufriedenheit. Seit 2002 war wiederholt verhindert worden, dass Mugabe die Präsidentschaft der SADC übernehmen konnte. Zuletzt wurde 2006 hinter verschlossenen Türen die Situation in Simbabwe als Bedrohung für die wirtschaftliche Integration und Entwicklung der Region bezeichnet. Mugabe verließ daraufhin erobert das Gipfeltreffen. Im Anschluss setzte die SADC die Troika Tansania, Namibia und Lesotho als neue Vermittlungsinitiative ein. Auf dem Sondergipfel 2007 wurde Südafrikas Präsident Mbeki beauftragt, seine Vermittlungsbemühungen zwischen Regierung und Opposition fortzuführen.

Bereits seit 1999 versucht Mbeki, Gespräche zwischen Vertretern der ZANU-PF und der MDC zu vermitteln, statt politischen Druck auszuüben. Obgleich Mbeki innenpolitisch und international wegen mangelnder Ergebnisse dieser „stillen Diplomatie“ in der Schusslinie steht, konnte er sich bislang lediglich dazu

durchringen, öffentlich seine Enttäuschung über das Vorgehen der Sicherheitskräfte bei den gewaltsamen Ausschreitungen im März zu äußern. Auch die Initiative von Tansanias Präsidenten Kikwete, der im März nach Harare geflogen war, basiert auf „stiller Diplomatie“: Die Bilanz der Gespräche mit Mugabe war, dass die Krise nicht durch äußere Einmischung zu lösen sei. Konkrete Schritte für einen Dialog in Simbabwe selbst wurden indessen nicht festgelegt.

Deutlichere Worte erntete Mugabe von Sambias Präsident Mwanawasa, der im März 2007 das Land mit der „sinkenden Titanic“ verglich und Mugabes Politik dafür verantwortlich machte. Die stille Diplomatie bezeichnete er als gescheitert und forderte einen „neuen politischen Ansatz“.⁵ Die massiven Flüchtlingsbewegungen und die ökonomische Dauerkrise haben auch in anderen Nachbarländern ein Problembewusstsein geweckt.

3. Wie intensiv ist der Druck?

Ähnlich wie etwa Myanmar, Syrien oder Kuba⁶ ist Simbabwe internationalen Sanktionen und massiver Kritik ausgesetzt und zählt zu den so genannten „Pariastaaten“. Die westlichen Akteure – die EU, die USA, die Schweiz und Teile des Commonwealth – üben durch den Einsatz gezielter Sanktionen den stärksten Druck aus. Es handelt sich dabei um so genannte „smart sanctions“ – Sanktionen, die sich ausschließlich gegen einen kleinen Kreis der politischen Elite richten (Rudolf 2006). Damit sollen negative Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die humanitäre Lage der Bevölkerung möglichst vermieden werden. Auch nach Verhängung der Sanktionen blieb die EU der zweitwichtigste Handelspartner für Simbabwe, dessen ökonomische Krise kaum auf die internationalen Sanktionen zurückzuführen ist.

Die Reisesanktionen sind innerhalb der EU jedoch strittig und wurden in der Vergangenheit auch missachtet. Die Solidarität, die Mugabe in Afrika immer noch genießt, lässt in Europa Befürchtungen aufkommen, dass ein Dialog mit anderen afrikanischen Staatshäuptern durch die Isolierung Simbawes verbaut werden könnte. Die Forderung der SADC nach Aufhebung der Sanktionen unterstreicht dieses Argument.

So lud der französische Präsident Jacques Chirac, trotz europäischer Proteste, Mugabe auf den Frank-

³ Financial Gazette, 4.4.2007.

⁴ Communiqué from the 2007 Extra-Ordinary Summit of Heads of State and Government. Dar es Salaam, Tanzania, 28th to 29th March 2007, www.sadc.int/news/news_details.php?news_id=927.

⁵ Financial Gazette, 21.3.2007; The Namibian, 27.3.2007.

⁶ Auch Nordkorea und Iran.

reich-Afrika-Gipfel 2003 ein. Die erneute Einladung Mugabes zum Frankreich-Afrika-Gipfel 2007 musste von Chirac jedoch angesichts verschärfter Kritik zurückgezogen werden. Der Kompromiss – Mugabe sollte eine Vertretung schicken – wurde in Simbabwe nicht akzeptiert.

Auch Portugal setzt sich für eine Ausnahmeregelung ein, um Mugabe auf den für den Herbst 2007 geplanten EU-Afrika-Gipfel in Lissabon einladen zu können. Der EU-Afrika-Gipfel 2003 musste bereits abgesagt werden, da der Ausschluss Mugabes andere Staatschefs zum Boykott des Gipfels bewogen hatte. So gab es seit 2000 kein solches Gipfeltreffen mehr.

Die Sanktionen halten grundsätzlich die Möglichkeit offen, die Einreiseverbote zum Zweck des Dialogs über Menschenrechtsfragen, Rechtsstaatlichkeit und die humanitäre Situation auszusetzen. Auch die Teilnahme an Treffen internationaler Organisationen ist von den Reiserestriktionen ausgenommen. Mugabe lässt kaum eine Gelegenheit aus, sich auf internationalen Foren zu positionieren. Zuletzt sprach er auf der Eröffnung der VN Generalversammlung im September 2006. Hier bezeichnete er die Sanktionen gegen Simbabwe als illegal und gab ihnen die Hauptschuld an der wirtschaftlichen Misere des Landes. Außerdem verurteilte er jegliche externe Unterstützung der Opposition als unrechtmäßige Einmischung. Vor allem in der Blockfreienbewegung, für die die Nicht-einmischung in innenpolitische Angelegenheiten eines ihrer obersten Prinzipien bildet, trifft Mugabe mit dieser Position auf Zustimmung und kann einer Ausweitung der Sanktionen entgegenwirken.

Problematisch erweist sich ferner, dass aufgrund der mangelnden Auseinandersetzung mit Simbabwe die internationale Glaubwürdigkeit der afrikanischen Regionalorganisation belastet wird. Um einer Diskreditierung zu entgehen, wäre es durchaus denkbar, dass Simbabwe auf die offizielle Tagesordnung afrikanischer Politik geraten könnte. Abgesehen von vereinzelt, kritischen Äußerungen ist bis jetzt jeglicher Druck ausgeblieben.

Auch andere „Pariastaaten“ haben regional durchaus Rückhalt und sind nur im Ausnahmefall, etwa Nordkorea, fast vollständig isoliert. Ob Simbabwe in regionale Isolation verbannt wird, wenn Mwana-wasa im Herbst den Vorsitz der SADC übernimmt, bleibt angesichts der bisherigen Untätigkeit unwahrscheinlich.

Offen ist auch, ob Mugabe einen erhöhten regionalen Druck durch die intensivierten Verbindungen zu China abfedern könnte. Auf der Suche nach neuen internationalen Partnern hat sich Mugabe mit seiner

„Look East Policy“ seit 2003 verstärkt nach Asien orientiert. So bezieht Simbabwe aus China Kampfflugzeuge und Militärfahrzeuge, die bei der EU unter Embargo stehen. Auch erhält er von dort zinsgünstige Kredite. Zudem hat Mugabe durch die Beziehungen mit China einen verlässlichen Fürsprecher im VN-Sicherheitsrat. Insgesamt zeigt sich, dass die Effektivität von Sanktionen nicht zuletzt davon abhängt, wie viele und welche Staaten der internationalen Gemeinschaft sich an der Umsetzung beteiligen.

4. Wie wirkt der Druck innenpolitisch?

In erster Linie richten sich die Sanktionen gegen Einzelpersonen, die für Mugabes Politik mit verantwortlich sind. Die sanktionierten Politiker sollen dazu bewegt werden, die Unterstützung von Menschenrechtsverstößen und die Einschränkung des Rechts auf Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit einzustellen sowie das politische System demokratisch zu öffnen. Weitere Bedingungen zur Aufhebung oder Lockerung der Sanktionen sind die Einhaltung der Regelungen zur Landreform, die auf der Landkonferenz 1998 festgelegt wurden, sowie die Kontrolle des Militärs und Sicherheitsapparats durch ein frei gewähltes Parlament.

Internationale Beobachter gehen davon aus, dass freie und demokratische Wahlen zu Gunsten der MDC ausgehen würden (was angesichts des inneren Zustandes der MDC keineswegs sicher erscheint). Solange Mugabe und die ZANU-PF regieren, ist es daher wenig wahrscheinlich, dass der „Westen“ seine Sanktionen aufhebt. Die Sanktionen dienen deshalb auch der Unterstützung der Opposition und zivilgesellschaftlicher Organisationen. Das Regime soll so gleichzeitig von unten unter Druck gesetzt werden.

Innerhalb der Regierung gab es jedoch bisher keinen ernsthaften Dissens im Hinblick auf eine Richtungsänderung. Die wenigen reformorientierten Stimmen innerhalb der ZANU-PF konnten sich bis jetzt nicht durchsetzen. Der derzeitige parteiinterne Machtkampf um die Präsidentschaftsnachfolge und die damit verbundenen Streitigkeiten um Mugabes Pläne, für eine weitere Amtszeit zu kandidieren, deuten zwar auf Konflikte in der Führungsriege hin, eine demokratische Reformen des Regimes steht dabei jedoch nicht zur Debatte.

Trotz der extrem schlechten wirtschaftlichen Lage gibt es verschiedene Wege, Unterstützer des Regimes für ihre Loyalität zu belohnen und damit Anreize zur Geschlossenheit zu bieten. Neben der Vergabe poli-

tischer Ämter kann die weit verzweigte Korruption den Zugang zu Macht und Ressourcen öffnen. Auch die Beteiligung hochrangiger ZANU-PF-Funktionäre und Militärs am Konzern River Ranch ist hier zu nennen. Der Konzern steht im Verdacht, illegale Diamanten aus dem Kongo zu exportieren. Die Landreform stand in der Vergangenheit häufig in der Kritik, weil Farmen eher als politische Belohnung an Gefolgsleute Mugabes vergeben wurden als dass die angekündigte Umverteilung in Gang gesetzt wurde. Potenzielle Verluste, die der Herrschaftsclique um Mugabe durch die Sanktionen entstanden, konnten bisher ausgeglichen werden. Auch ohne Schlupflöcher sind die Auswirkungen der Finanzsanktionen eher gering und die Reiserestriktionen mehr als symbolische Maßnahme zu betrachten: Der Elite werden lediglich gewisse Annehmlichkeiten vorenthalten.

Die Wirkung der Sanktionen auf die innenpolitische Opposition und zivilgesellschaftliche Bewegungen ist nicht eindeutig zu bestimmen. Weder hat die Oppositionsbewegung nach Einsetzen der Sanktionen größeren Auftrieb erhalten, noch haben sich ihre politischen Ziele verändert. Zudem konnten die Sanktionen nicht verhindern, dass eine Reihe von Gesetzen erlassen wurde, die den Spielraum von Opposition, Zivilgesellschaft und Presse stark einengen. Trotzdem machte sich der Oppositionsführer Tsvangirai wiederholt für Sanktionen stark, denn die Maßnahmen haben auch für die Gegner Mugabes symbolischen Wert: Sie fühlen sich nicht vergessen und erhalten internationale Legitimierung.

Gleichzeitig geben die Sanktionen Mugabe immer wieder Gelegenheit, seine „antiimperialistische“ Mission zu betonen und sich rhetorisch in einer klaren Frontstellung gegenüber den westlichen Forderungen zu positionieren.⁷ Der externe Druck kann so in politisches Kapital umgemünzt werden und innerhalb des Landes entfaltet Mugabes Rhetorik noch beträchtliche Bindungsmacht. Dadurch kann er innenpolitische Gegner, die sich den Forderungen des Westens anschließen, als Blairs Marionetten diskreditieren und in der stark polarisierten Gesellschaft die politischen Spaltungen vertiefen.

5. Ausblick

Bislang zeigt der westliche Druck keine sichtbar positiven Auswirkungen auf die Politik Mugabes. Er konnte sogar rhetorisch ausgeschlachtet werden, um

politische Gegner zu diffamieren und Mugabe als Kämpfer gegen den „Imperialismus“ darzustellen. Auch die zunehmend repressive Gesetzgebung wurde mit dem Verweis auf neokoloniale Gefahren gerechtfertigt. In diesem Sinne haben die Maßnahmen sogar kontraproduktiv gewirkt und zur Stabilisierung der Herrschaft beigetragen. Durch Schlupflöcher wird die Wirkung weiter ausgehöhlt, international haben sich nur wenigen Staaten den Sanktionen angeschlossen. Besonders bedeutsam ist, dass in der SADC-Region bisher kaum Druck ausgeübt wird. Die Sanktionen auf Simbabwe wirken für den Kreis der führenden Eliten dadurch nicht einmal besonders unbequem.

Der wirtschaftliche Verfall ist kaum auf die Sanktionen zurückzuführen, obgleich Mugabe nicht müde wird, dies immer wieder zu behaupten. Jedoch wären umfassende Wirtschaftssanktionen ethisch nicht zu verantworten. Die wirtschaftlichen Kosten hätte die jetzt schon darbende Bevölkerung zu tragen und regimetragende Gruppen würden der Regierung näherücken. Die Wirkung der Sanktionen gegen das ehemalige Rhodesien (Simbabwe vor der Unabhängigkeit) ist ein klassisches Beispiel für diesen „rally around the flag“ genannten Effekt: Während des Handelsembargos (1965-1979) gegen das Apartheidregime unter Ian Smith standen die weißen Farmer loyal zur Regierung – und das, obwohl sie besonders hart von den Wirtschaftssanktionen betroffen waren. Der Druck von außen schweißt zusammen, Kosten können mitunter abgewälzt werden.

Auch die „stille Diplomatie“ in der Region – angeführt von Südafrika – ist nicht von Erfolg gekrönt. Bisherige Initiativen wirken halbherzig und sporadisch; greifbare Ergebnisse oder Pläne zum Umgang mit der Krise konnten nicht vorgelegt werden. Die Solidarität, die Mugabe genießt, verhindert ein substanzielles Engagement innerhalb der Region.

Für das Regime Mugabe ist der Anreiz einzuliken also gering. Selbst wenn die neuerliche Eskalation der Gewalt regional eine Welle von Kritik hervorgerufen hat, scheinen sich die Wogen bereits wieder zu glätten.

Der anhaltende Stillstand in der Simbabwefrage legt nahe, dass die bisherigen Ansätze – sowohl westliche Sanktionspolitik als auch stille Diplomatie – kaum zur Lösung der Krise beitragen können. Generell stellt sich daher die Frage nach einer neuen Strategie für den Umgang mit Simbabwe – oder allgemein: für den Umgang mit „Pariastaaten“, deren Eliten bereit sind, sich auch mit größten Opfern seitens der eigenen Bevölkerung an der Macht zu halten.

⁷ The Herald, 19.4.2007.

■ Literatur

Friedrich-Ebert-Stiftung (2004): The Look East Policy of Zimbabwe now focuses on China, Policy Briefing Paper, November.

Graham, Victoria (2007): How firm the handshake? South Africa's use of quiet diplomacy in Zimbabwe from 1999 to 2006, in: African Security Review, 15/1: 114-127.

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm (Originaltexte der EU-Sanktionen), Zugriff am 25.1.2007.

http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_reports&docid=f:hr312p1.107.pdf (Text des US-Zimbabwe Democracy and Economic Recovery Act), Zugriff am 25.1.2007.

ICG (International Crisis Group) (2007): Zimbabwe: An End to the Stalemate?, Africa Report No. 122, 5. März.

ICG (International Crisis Group) (2006): Zimbabwe: An Opposition Strategy, Africa Report No. 117, 24. August.

Rudolf, Peter (2006): Sanktionen in der internationalen Politik. Zum Stand der Forschung, SWP-Studie, November.

Tibaijuka, Anna Kajumulo (2005): Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe to Assess the Scope and Impact of Operation Murambatsvina, United Nations.

■ Der Autor

Steffen Stübig, Politologe M. A., ist im GIGA-Forschungsschwerpunkt 2 (Gewalt, Macht und Sicherheit) der Arbeitsgruppe „Pariastaaten“ assoziiert.

E-Mail: s.stuebig@freenet.de.

■ Gegenwärtige Forschung am GIGA zum Thema

Der GIGA-Forschungsschwerpunkt 2 (Gewalt, Macht und Sicherheit) beschäftigt sich im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit den Reaktionsmustern so genannter „Pariastaaten“ auf externen Druck.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Melber, Henning (2006): Southern Africa, in: Mehler, Andreas/Melber, Henning/Walraven, Klaas van (Hrsg.), Africa Yearbook 2005: Politics, Economy and Society South of the Sahara, Leiden: Brill, S. 385-395.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Afrika* wird vom Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg